

Monitoreo 2012 de solicitudes de información pública a municipalidades de Chiclayo

Luis Rolando Alarcón Llontop

Introducción

Sobre el derecho al acceso a la información pública acotamos:

Es un derecho humano fundamental, reconocido y protegido por distintos documentos legales domésticos e internacionales que permiten a toda persona acceder a datos y registros de todo tipo que se encuentran en poder de entidades públicas y empresas privadas prestatarias de servicios públicos y/o que ejercen funciones de autoridad pública, con excepción de aquellas cuestiones que la propia norma contemple. Es asimismo, una herramienta clave para garantizar la transparencia y combatir la corrupción (Asociación por los Derechos Civiles, 2006: 7).

Ya hemos sentido que la importancia del derecho al acceso a la información pública parte de un simple presupuesto lógico: con información oportuna y asequible sobre la función pública, los ciudadanos ejercen control a sus autoridades, veeduría cívica, participación en sus destinos como comunidad, vinculándose activamente en lo que supone la vida democrática (Alarcón, 2009: 977).

Hemos reconocido que en el Perú hay una promoción jurídica importante en el tema, concordante con una corriente mundial. Sin embargo, su implementación es lenta y conoce de reticencias (lo uno más en ciudadanos y lo otro más en funcionarios y gobernantes) (Alarcón, 2010: 9), algo que pese a evidencias como las que ha mostrado sostenidamente el suscrito en sucesivas investigaciones (Alarcón, Casas y Fernández, 2008; Alarcón y Díaz, 2009; Alarcón, 2011), conoce, en contraposición, de cierta otra información que pueden mostrar un escenario no cierto respecto al tema.

Esa discordancia ocurre en Lambayeque. En 2006, la Municipalidad Provincial de Ferreñafe, con un proyecto de portal electrónico, resultó finalista en el concurso nacional de una importante ONG (Ciudadanos al Día, 2007). En 2008, el Gobierno Regional de Lambayeque, con una propuesta sobre sistemas de atención, fue finalista también (Ciudadanos al Día, 2009). Aunque ninguno resultó ganador, se ha generalizado que en la Región se practica una casi plena transparencia informativa y que es alto el respeto de las autoridades al derecho al acceso a la información. Es una fama a nivel internacional: los indicadores de integridad 2009 del Global Integrity, otorgaron puntaje de “muy fuerte”, 90 sobre 100, en acceso a la información pública del gobierno regional, uno de sus cuatro campos, en resultados sobre las otras 24 regiones del país (Global Integrity, 2010).

Un mejor balance ha sido abordado (a propósito de los 10 años de promulgada la Ley de Transparencia) por el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), que lejos de triunfalismos

ha insistido en que persiste un serio problema en la vigencia del derecho que nos ocupa y en las obligaciones de transparencia del Estado, así como que los avances para aplicar la ley no han sido sino formales y de bien precaria sostenibilidad (IPYS, 2012).

Un importante diario, quiso ser más optimista, sobredimensionando que la norma haya sido utilizada en oportunidades cruciales, y que a fuerza de aplicarse la ley se convierta ya en cultura. Pero dan cuenta que entre 2003 y 2011 los recursos de hábeas data llegados al Tribunal Constitucional (TC) fueron casi 10 mil. Vale reflexionar que si un caso de acceso a la información pública llega hasta el máximo tribunal constitucional del país, es porque en primer lugar el pedido no ha sido atendido, lo que supone, en apariencia, 1) una violación al derecho, y 2) porque connota imprecisiones tanto en el entender de los ciudadanos solicitantes como en las autoridades y funcionarios.

Ante los incumplimientos, las personas deben recurrir al Poder Judicial a través del proceso de hábeas data. Es un mecanismo de cumplimiento significativamente oneroso en recursos y oportunidad. Sobre todo porque algunas investigaciones muestran que a pesar de obtener sentencias favorables, las personas tienen serias dificultades para ejecutarlas. El ciudadano no se ha beneficiado realmente de la ley. Al ser obligado a ir al Poder Judicial para que le amparen sus solicitudes de información, se le impone un largo y costoso camino, una penalidad para acceder a un derecho, cuya satisfacción si no es inmediata deviene muchas veces en irreparable.

De acuerdo a la base de datos Justicia y Transparencia de la ONG Suma Ciudadana, a agosto de 2012, los casos resueltos de habeas data del TC sumaban 466. De estos, 201 fueron fundados o fundados en parte. Muy pocos calificaban en las excepciones marcadas por la ley para denegar pedidos; y si muchos fueron declarados nulos, infundados o improcedentes se debió básicamente a cuestiones procesales (Suma Ciudadana, 2012).

Con todo, incluso las sentencias de habeas data del TC, y que deben en principio sentar jurisprudencia, podrían no tener el peso para llamar al respeto y al empoderamiento del derecho al acceso a la información. Ese irrespeto, que desde este trabajo se encaró científicamente como hipótesis, nada bien le hace ya no solo a ese derecho, sino a todo el estado de derecho de un país toda vez la débil fuerza real del órgano que, como es entendido entre otros por Huerta (2012: 4), es considerado el supremo intérprete de la Constitución y cuyas decisiones constituyen precedencia de observancia obligatoria general.

Con esos antecedentes, esta investigación se propuso, como objetivo, determinar el nivel en que las municipalidades de Chiclayo-Perú efectivizan entrega de información pública a partir de pedidos elaborados y sentados sobre la base de sentencias de habeas data del Tribunal Constitucional, a 10 años de la promulgación de la Ley 27806.

Materiales y métodos

Se trató de una investigación descriptivo-analítica, que usó un método cuali-cuantitativo. Para el trabajo operativo colaboraron 15 estudiantes de la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Señor de Sipán, (EAP CC.CC. USS), asignatura Derecho y Legislación de Medios, del cuarto semestre lectivo, periodo de estudios 2012-1.

La población investigada estuvo constituida por las 22 municipalidades distritales de la provincia de Chiclayo, Región Lambayeque. Inicialmente planteado como un trabajo censal, ante la declinación de 7 estudiantes, la muestra se redujo a 15 municipalidades.

Una vez más aplicamos la técnica del experimento y la observación. Usamos como instrumentos de recolección de datos una guía de experimento y una ficha técnica teniendo como informantes a los alumnos colaboradores, que revisaron con la ayuda del investigador titular las sentencias de habeas data del TC en la base de datos Justicia y Transparencia de la ONG Suma Ciudadana, discriminaron la información que por extensión debían ceder otras municipalidades, redactaron sus solicitudes de información, las llevaron a las municipalidades destino, volvieron por una respuesta y testimoniaron su experiencia.

La investigación midió la variable nivel de respuesta a solicitudes de información en 3 dimensiones, 12 indicadores (entre otros, la calidad de recepción, hasta plazo y completitud de las respuestas) evaluados en 31 categorías, en grupos de 3 o 4 para cada indicador.

Resultados y discusión

De acuerdo a los datos obtenidos, las municipalidades distritales de Chiclayo no han mejorado sus niveles de entrega de información pública respecto a lo hallado previamente por Alarcón y Díaz (2009) y Alarcón (2010); incluso cuando los pedidos esta vez se sentaron sobre sentencias de habeas data del TC, y se corrobora su poca fuerza de ley, algo probado ya en casos emblemáticos como el de la ex jueza Arellano Serquén, y cuyas dos sentencias del TC a su favor nunca acató la Academia Nacional de la Magistratura. (IPYS, 2012)

La investigación muestra, sin embargo, que al iniciar los pedidos los solicitantes encontraron porcentualmente una positiva calidad en la recepción y mucha disposición aparente en los funcionarios, en ambos casos en el 67% de los pedidos. Con ello, aun cuando se establezca lo que Garnett (2005: 112-129) ha aconsejado como el mejor contacto personal entre funcionarios y ciudadanos durante la provisión de un servicio, no se tiene finalmente la entrega de información, con lo que los circuitos de atención no se cierran.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública resulta bien conocida poco más que en un tercio de los casos (34%), y parcialmente conocida en algo más que la mitad (53%). Las muestras de pleno conocimiento en los funcionarios, requisito para poder luego cumplir con efectividad lo que manda la ley, no se dan del todo, aunque es mejor que en monitoreo previo, con lo que es oportuno lo señalado por el Defensor del Pueblo: “el Estado debe fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública, en todos los ámbitos de la administración pública” (Radio Programas del Perú, 2012).

La burocracia percibida alcanzó las categorías de mucho y algo en el 13% y 60% de los casos respectivamente. Esto evidencia la falta de circuitos eficientes para atender los pedidos de acuerdo a Ley, y una casi total ausencia de actitud de servicio oportuno en los funcionarios públicos, con lo que las autoridades pierden brillantes oportunidades de usar comunicación política entendida como “toda actividad organizada dirigida a transmitir un mensaje que permita llegar a los electores [...] con el fin de influir sobre ellos buscando persuadirlos, orientarlos e informarlos” (Idea y Transparencia, 2008: 5).

Figura 1
Respuesta final a las solicitudes en el monitoreo de solicitudes de información pública a municipalidades de Chiclayo



Este asumir de un contacto con los ciudadanos se evidenció en algunos indicadores: los cobros en ningún caso fueron ilegales, y casi no hubo negativas frontales (7%); algo que no se trasladó a servicio efectivo, o sea la entrega de lo solicitado, y que comenzó a advertirse con la insistencia que los solicitantes debieron dar a sus pedidos retornando hasta dos veces (60%), en promedio infructuosamente. Así, no se cumplió con lo que el autor (Alarcón, 2011: 31) ha reconocido sobre “la vocación primera y última de la política, que es escuchar y hacer por la ciudadanía, convocar a los ciudadanos al cogobierno”, y se ha desaprovechado lo que Noguera (2005: 85-86) ha llamado “la campaña permanente”, según la cual se espera de los gobiernos más que ejercicios espasmódicos propios de las campañas electorales, prácticas sostenidas de comunicación durante sus gestiones.

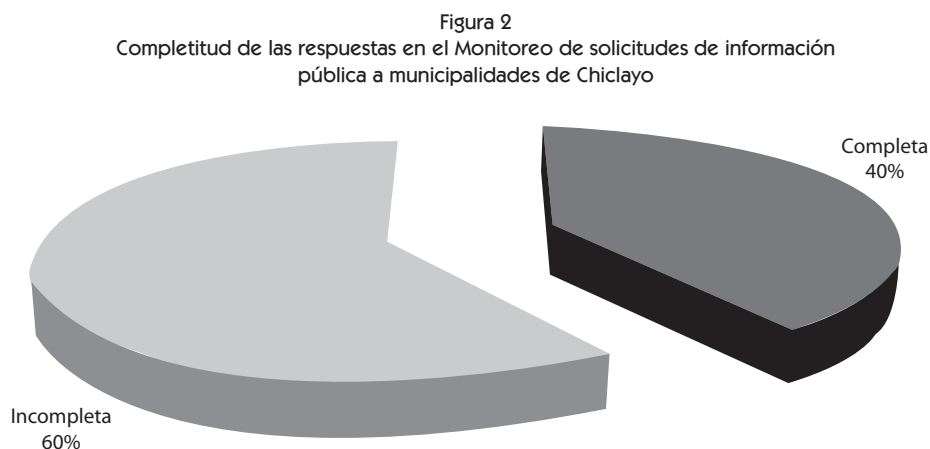
La ausencia de respuestas en el 67% de los pedidos (figura 1) contrasta con lo teorizado por Tobón (2009: 133): “el derecho de acceso a documentos públicos constituye una de las formas de concreción del principio de publicidad y transparencia que rige cualquier estado de derecho”; y en los ciudadanos se cercena lo sentado Barragán (2009: 3) respecto a que la significancia de una herramienta básica para participar en los espacios y procesos de la gestión pública y, por ende, en la toma de decisiones.

Como muestra el estudio, 60% de las respuestas no se dieron en los plazos de ley. De ese modo se cumple lo que bien ha señalado el IPYS (2011): “Existe la necesidad de elaborar directivas internas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del TUO de la ley N° 27806”. Como también asumir que “los plazos establecidos para atender las solicitudes de acceso a la información son insuficientes. Se requiere una reforma del TUO de la ley N° 27806, para ampliar el plazo para resolver los pedidos de información”.

Las respuestas solo verbales, que llegaron al 60% y su informalidad, que fue del 67%, denuncian el pobre manejo del sector público en la Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública, como en la Ley del Procedimiento Administrativo General, según la cual todo pedido escrito merece una respuesta formal. Y el poco uso de tecnologías para

dar respuestas, 7%, demanda que urge aprovechar las TICs en las entidades para satisfacer el derecho de acceso a la información pública, como lo ha sentado el IPYS (2011).

Como muestra la figura 2, las respuestas incompletas, 60% de los casos, finalmente, desnudan un irrespeto a la ley y a la jurisprudencia que el TC ha sentado sobre ella. Como ha compilado Socia Saso (2012): “respecto al contenido de la información a entregarse, el Tribunal ha señalado que esta debe ser ‘oportuna, incondicional y completa’” (STC 04885-2007-HD); es más, “ha precisado que la información pública debe ser entregada en ‘términos mínima o elementalmente razonables, lo que supone que esta deberá ser cierta, completa, clara y, además, actual’” (00007-2003-AI).



Referencias

- Alarcón, L.
2009 “Lo Público es mío: ejercicios en derecho al acceso a la información en comunicadores universitarios”. *Memorias del XX II Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social*. La Comunicación en la Sociedad del Conocimiento: Desafíos para la Universidad. La Habana: FELAFACS.
- Alarcón, L., Casas, J., y Fernández, L.
2008 “Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque”. Monitoreo comparativo 2006-2007 de solicitudes de información pública dirigidas a la Sede Central, la Dirección de Salud y la Dirección de Educación del Gobierno Regional. Chiclayo: Universidad Señor de Sipán e Instituto Prensa y Sociedad.
- Alarcón, L. y Díaz, L.
2009 “Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque”. Monitoreo 2008 de solicitudes de información pública dirigidas a municipalidades provinciales y distritales de la Región. Chiclayo: Universidad Señor de Sipán e Instituto Prensa y Sociedad.

- Alarcón, L.
2011 "Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque". Monitoreo 2009-2010 de solicitudes de información pública dirigidas a municipalidades, sede central y direcciones del Gobierno Regional. Chiclayo: Universidad Señor de Sipán.
- Asociación por los Derechos Civiles
2006 "Manual regional de acceso a la información pública". Buenos Aires: ADC.
- Barragán, D.
2009 "El acceso a la información como herramienta de participación ciudadana en asuntos ambientales". *Temas de Análisis*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito: CEDA.
- Ciudadanos al Día
2007 "Premio buenas prácticas gubernamentales 2006". Recuperado el 8 de agosto de 2012. <http://www.ciudadanosaldia.org/premiobpg2006/winners.html>
2009 "Premio buenas prácticas gubernamentales 2008". Recuperado el 8 de agosto de 2012. <http://www.ciudadanosaldia.org/premiobpg2008/Resultados/default.htm>
2012 "Defensor del Pueblo pide fortalecer transparencia y acceso a información" recuperado el 2 de agosto de 2012. Radio Programas del Perú, portal web. http://www.rpp.com.pe/2012-08-02-defensor-del-pueblo-pide-fortalecer-transparencia-y-acceso-a-informacion-noticia_508141.html
2012 "Ex jueza Julia Arellano Serquén: 10 años sin respuesta. Instituto Prensa y Sociedad". Recuperado el 6 de agosto de <http://www.ipys.org/noticia/1365>
- Garnett, J. L.
2005 "Comunicándose con la ciudadanía". Izurieta, Roberto, Perina; Rubén y Arterton, Christopher. *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Global Integrity
2010 "Evaluaciones sub nacionales de buen gobierno 2009, Región Lambayeque". Recuperado el 10 de agosto de 2012. <http://local.pe2009.globalintegrity.org/Región%20Lambayeque/2009/scorecard>
2008 "Instituto para la democracia y asistencia electoral-asociación civil transparencia". Comunicación política en campañas electorales. Lima: IDEA y Transparencia.
- Instituto Prensa y Sociedad
2011 "III Conferencia Nacional de Acceso a la Información Pública-Conclusiones". Recuperado el 02 de agosto de 2012. <http://www.ipys.org/accesoinfo3/ponencias/conclusiones.html>
2012 "Ley de transparencia cumple diez años sin cumplir sus fines". Recuperado el 13 de agosto. <http://www.ipys.org/newsletter/noticia.php?edicion=02ynoticia=1>
- Menos Secretos Públicos
2011 "10 años de la ley de transparencia y acceso a la información pública". 4 de agosto. *La República*, p. 4.
- Noguera, F.
2005 "La campaña permanente". Izurieta, Roberto, Perina; Rubén y Arterton, Christopher. *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
2003 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Recuperado el 6 de marzo de 2012. http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Ley_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_InformacionPublica.pdf
- Socia, S. J. M.
2012 "¿Qué exactamente se protege a través del habeas data? Alcances de la protección al derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del Tribunal Consti-

tucional". *Blog de Suma Ciudadana*. Recuperado el 6 de agosto. <http://sumaciudadana.wordpress.com/2012/03/07/que-exactamente-se-protege-a-traves-del-habeas-data-1-alcances-de-la-proteccion-al-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-jurisprudencia-del-tribunal-constitucional/>

Suma Ciudadana

2012 "Base de datos Justicia y Transparencia". Recuperado el 13 de agosto de 2012. http://www.justiciaytransparencia.pe/sentencias/datos_expediente/

Tobón, N.

2009 *Libertad de expresión y derecho de autor, guía legal para periodistas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.